REVISTA IURIS DICTIO PERÚ

EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

Procedimiento administrativo especial contencioso en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444

[THE TRILATERAL PROCEDURE IN THE PERUVIAN LEGAL ORDER - Special administrative contentious procedure in the Single Ordered Text of Law 27444]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico más leído del Perú

Comentario: Art. IV, inciso 1.11, 38, 56, 131, 137, 151, 205, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238 Decreto Supremo 004-2019-JUS

***Resumen**. En el presente artículo se hace un análisis del procedimiento administrativo especial denominado procedimiento trilateral donde dos o más administrados sujetan su conflicto de intereses a lo que una autoridad administrativa decida.*

***Abstract**. In this article an analysis is made of the special administrative procedure called trilateral procedure where two or more administrated subject their conflict of interest to what an administrative authority decides.*

Palabras Clave: Procedimiento Trilateral – Procedimiento Triangular – Tribunal Administrativo – Organismos reguladores

Keywords: Trilateral Procedure - Triangular Procedure - Administrative Court - Regulatory Bodies

Recibido: 25/10/2020
Aprobado: 28/11/2020

El procedimiento administrativo especial trilateral también es denominado procedimiento triangular o cuasijurisdiccional, siendo su rasgo distintivo esencial la existencia de dos (2) o más administrados que se someten a la

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

decisión de una autoridad administrativa, esta resulta ser una aproximación amplia a lo que es el procedimiento trilateral, siendo necesario para su comprensión recurrir a una clasificación doctrinal de los procedimientos administrativos que se relacionan con el procedimiento trilateral.

I. TIPOLOGÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Teniendo en cuenta la relación de administrado o administrados con la autoridad administrativa que decide, podemos establecer los siguientes procedimientos administrativos:

a) El procedimiento administrativo lineal o bilateral, que es el procedimiento en el cual la administración actuante no desempeña una función cuasijudicial de decisión entre posiciones jurídicas enfrentadas, como sucede en los procedimientos triangulares, sino que, como sucede en la mayoría de los procedimientos administrativos, actúa como juez y parte, es decir, se limita a instruirlo objetivamente, impulsarlo de oficio y adoptar en el mismo una decisión final fundada en derecho[1], *verbi gratia*, el procedimiento de licencia de funcionamiento.

b) El procedimiento administrativo trilateral, que es el procedimiento en el que la Administración pública interviene para resolver (sin carácter arbitral – salvo que haya sumisión pactada por las partes -, pero en la forma más ajustada a derecho y al interés público) una cuestión jurídico-administrativa en la que concurren intereses particulares contrapuestos[2]. Dentro de este procedimiento trilateral o triangular encontramos los siguientes procedimientos:

b.1) El procedimiento administrativo de concurrencia competitiva, que es el procedimiento administrativo especial de selección, esto es, el triangular y de oposición de intereses que se destina a que la administración pública actuante elija uno de entre varios aspirantes a la adjudicación de una plaza o puesto de trabajo, de un contrato o de una subvención[3], *verbi gratia*, el procedimiento administrativo de nombramiento de personal o el procedimiento de selección para licitación pública.

b.2) El procedimiento administrativo contradictorio, también denominado procedimiento administrativo de oposición de intereses, es el procedimiento triangular cuya tramitación prevé la audiencia de cuantas partes mantengan posturas jurídicas divergentes, para que puedan debatirlas y alegar lo que convenga a sus respectivos intereses[4], *verbi gratia*, la convocatoria a una audiencia pública en un procedimiento administrativo ambiental.

b.3) El procedimiento administrativo arbitral, es una modalidad de procedimiento administrativo triangular en el que la Administración actúa como árbitro para dirimir un conflicto entre particulares que se le han sometido voluntariamente, normalmente en el marco de una legislación que fomenta esta solución[5], *verbi gratia*, el procedimiento arbitral que se sigue en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE.

Pese a que conforme a la doctrina encontramos un procedimiento trilateral que comprende a los procedimientos concurrenciales, por oposición de

[1] Diccionario panhispánico del español jurídico
[2] Diccionario panhispánico del español jurídico
[3] Diccionario panhispánico del español jurídico
[4] Diccionario panhispánico del español jurídico
[5] Diccionario panhispánico del español jurídico

intereses y al procedimiento arbitral, estos no son procedimientos administrativos trilaterales conforme al ordenamiento jurídico peruano, donde son procedimientos administrativos trilaterales aquellos donde existe un conflicto de intereses entre dos (2) o más administrados que es resulto por una entidad pública, conforme a esto:

a) Los procedimientos concurrenciales no son procedimientos trilaterales en el Perú por cuanto no implican un conflicto de intereses entre los administrados, quienes participan en estos procedimientos para alcanzar una decisión basada en el mérito o propuestas alcanzadas.

b) Los procedimientos arbitrales no son procedimientos trilaterales porque son parte de la jurisdicción arbitral que es reconocida por la Constitución Política del Estado como una jurisdicción voluntaria válida al lado de la jurisdicción judicial y jurisdicción militar, conforme lo establece el artículo 139, inciso 1 de la Constitución Política del Perú que indica:

"Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral."

c) Los procedimientos por oposición de intereses no son procedimientos trilaterales por cuanto pese a que reciben las opiniones y pareceres de varios administrados, no deja de ser un procedimiento lineal, donde estas opiniones o pareceres pertenecen a terceros al procedimiento administrativo lineal.

El procedimiento trilateral quiebra el paradigma bajo el cual tradicionalmente ha sido concebido el procedimiento administrativo (bilateral), donde la Administración, es al mismo tiempo, juez y parte. En los procedimientos administrativos trilaterales, la posición de los administrados frente a la Administración no es más una situación total de desventaja, sino que, más bien, la actuación del tribunal administrativo debe ser neutra, imparcial e independiente, sometida al ordenamiento jurídico. Estos tribunales administran justicia, y por tanto deben decidir casos entre particulares sujetándose a los derechos y obligaciones que la Ley impone a estos particulares[6].

Una situación especial se da en la relación del procedimiento trilateral con el **procedimiento sancionador**, en efecto, las diferencias más resaltantes entre los procedimientos administrativos sancionadores y los trilaterales son las siguientes[7]:

a) En los procedimientos sancionadores la intensidad de la intervención administrativa es mayor que en los procedimientos trilaterales.

b) En el procedimiento sancionador la relación procedimental establecida entre los sujetos procesales se establece entre la administración y el administrado; mientras que en el procedimiento trilateral se da entre dos o más administrados y la dependencia administrativa.

c) En los procedimientos trilaterales es procedente, y hasta preferible, la posibilidad de seguir mecanismos de auto composición de intereses o fórmulas conciliatorias por tratarse de aspectos disponibles de las partes; mientras que en los procedimientos sancionadores dicha posibilidad no resulta posible por el interés público involucrado.

[6] Resolución 2249-2012/SC2-INDECOPI, Perú

[7] Resolución 2249-2012/SC2-INDECOPI, Perú

Pese a estas diferencias, es posible que en un procedimiento administrativo trilateral se impongan sanciones a los administrados, sin que ello implique la existencia de un procedimiento nuevo; *verbi gratia*, los procedimientos administrativos sumarios que se siguen en INDECOPI.

II. ¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL?

El procedimiento trilateral importa un proceso especial en el cual la Administración dirime un conflicto entre dos administrados[8], es decir, el procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración[9] y para las entidades públicas consistente en las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado[10].

Ergo, cuando se indica contencioso esto es sinónimo de conflicto, por lo que, en el ordenamiento jurídico peruano, no habrá procedimiento trilateral cuando no exista conflicto de intereses entre administrados, de tal manera que los procedimientos concurrenciales en nuestro ordenamiento jurídico no son procedimientos trilaterales, *verbi gratia*, de procedimientos concurrenciales serían los procedimientos para selección de personal y los procedimientos administrativos de selección para contratación pública; asimismo, prueba que nuestro ordenamiento jurídico diferencia entre procedimientos trilaterales y concurrenciales es lo previsto en el numeral 151.4 del artículo 151 del TUO de la Ley 27444 que indica

"La preclusión por el vencimiento de plazos administrativos opera en procedimientos trilaterales, ***concurrenciales****, y en aquellos que por existir dos o más administrados con intereses divergentes, deba asegurárselas tratamiento paritario." (El resaltado es nuestro)*

Por otro lado, se establece que el procedimiento trilateral implica un conflicto entre dos o más administrados ante las entidades de la administración; un procedimiento administrativo trilateral entre un consumidor y un proveedor, implica un conflicto entre dos administrados; un procedimiento trilateral como sería un procedimiento concursal entre varios acreedores en contra de una empresa ante la Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI, implicará un conflicto entre más de dos administrados; por lo que podemos decir que los primeros son procedimientos trilaterales simples y los segundos procedimientos trilaterales complejos.

Ahora bien, tomando en cuenta la existencia de sólo dos (2) administrados en conflicto podemos establecer dos supuestos de procedimientos trilaterales:

a) El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración.

[8] Resolución 2249-2012/SC2-INDECOPI, Perú
[9] Art. 229 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[10] Art. I y Art. 229 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

b) El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso para las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

A continuación, verifiquemos cada uno de estos supuestos:

III. LAS RELACIONES JURÍDICAS EN EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración. Estando a este supuesto es importante establecer que entiende el ordenamiento jurídico peruano por administrado, por lo que conforme al artículo 61, inciso 1 del TUO de la Ley 27444 tenemos que se entiende por administrados

"la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados".

De la lectura de este artículo, podemos establecer que administrados pueden ser:

a. Las personas naturales
b. Las personas jurídicas de derecho privado
c. Las personas jurídicas de derecho público, esto por cuanto la misma norma establece la posibilidad que una entidad pública intervenga en un procedimiento como administrado.

De esto podemos establecer que se pueden dar procedimientos administrativos trilaterales conforme a las siguientes relaciones jurídicas:

a. Persona natural – Persona natural – Entidad Pública, *verbi gratia*, el procedimiento que se sigue por ante la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente de una Municipalidad Distrital entre los padres de un menor que celebran un acta de conciliación para el pago de una pensión de alimentos.

b. Persona natural – Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública, *verbi gratia*, el procedimiento trilateral de tutela que inicia una persona natural en contra de la Junta de Propietarios de un Edificio ante la Dirección de Protección de Datos Personales.

c. Persona natural – Entidad Pública – Entidad Pública, *verbi gratia*, el procedimiento recursivo que sigue un servidor público ante el Tribunal del Servicio Civil por la sanción de destitución impuesta por la Corte Superior de Justicia de Amazonas.

d. Persona jurídica de derecho privado – Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública, *verbi gratia*, el procedimiento administrativo sancionador iniciado ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual por una Asociación de consumidores en contra de la Asociación de Bancos del Perú.

e. Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública – Entidad Pública, *verbi gratia*, el pedido de nulidad de oficio de una adjudicación simplificada que realiza una Empresa Contratista Sociedad de Responsabilidad Limitada que es denegada por la Municipalidad de Distrital de Pebas, que es revisada por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

f. Entidad Pública – Entidad Pública – Entidad Pública, *verbi gratia*, la oposición contra el procedimiento de saneamiento presentada por el Ministerio del Ambiente – Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado en contra de la Policía Nacional del Perú, resuelta por el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

IV. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso para las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado. En esencia, esto se refiere a los procedimientos administrativos de reclamación que se siguen por ante los organismos reguladores del Estado, veamos cada uno de estos organismos reguladores:

a) Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL. En los reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, que se siguen ante el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones en contra de las empresas operadoras.

b) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN. En los reclamos para solución de controversias, encontramos a los cuerpos colegiados que en primera instancia resuelven conflictos entre entidades prestadoras, *verbi gratia*, TACA INTERNACIONAL AIRLINES SA SUCURSAL PERÚ contra LIMA AIRPORT PARTNERS SRL; en segunda instancia encontramos al Tribunal de Solución de Controversias.

c) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS. En los reclamos de usuarios de servicios de saneamiento, entre los usuarios y las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) resuelve el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos (TRASS).

d) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN. En los reclamos de los usuarios de los servicios públicos de Electricidad y Gas Natural en contra de las empresas distribuidoras, en segunda instancia resuelve la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios – JARU de OSINERGMIN.

Asimismo, también se dan procedimientos administrativos trilaterales en las siguientes entidades públicas que no son organismos reguladores, sin embargo, atienden reclamos de consumidores:

e) Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD. En los reclamos que presente un usuario en contra, *verbi gratia*, Pacífico SA Entidad Prestadora de Salud se da inicio al procedimiento trilateral sancionador (PTS) que es resuelto por la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización –SAREFIS.

f) Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones –SBS y AFP. En los reclamos de usuarios en contra de las empresas del sistema financiero y Administradoras Privadas de Pensiones.

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

V. PROCEDIMIENTO TRILATERAL Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Lo antes indicado, nos lleva a preguntarnos si lo que se tramitan ante un tribunal administrativo es un procedimiento trilateral, debido a que, generalmente, estos tribunales actúan como instancia de apelación en un procedimiento recursivo; en efecto, sobre este tema encontramos dos posiciones:

a) posición restrictiva, si el tribunal administrativo actúa como instancia de revisión, dentro de un procedimiento recursivo no estamos en un procedimiento trilateral, por cuanto estamos dentro del mismo procedimiento administrativo lineal donde en instancia de revisión estudiará lo resuelto en primera instancia; ergo, un procedimiento trilateral sólo será aquel que desde primera instancia implica un conflicto entre administrados que será resuelto por una autoridad administrativa, *verbi gratia*, de este posición sería el procedimiento trilateral de tutela previsto en el artículo 24 de la Ley 29733 – Ley de protección de datos personales – que indica

"En caso de que el titular o el encargado del banco de datos personales deniegue al titular de datos personales, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley, este puede recurrir ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales en vía de reclamación o al Poder Judicial para los efectos de la correspondiente acción de hábeas data. ***El procedimiento a seguir ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales se sujeta a lo dispuesto en los artículos 219 y siguientes de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o la que haga sus veces****." (El resaltado es nuestro)*

El procedimiento previsto en los artículos 219 y siguientes de la Ley 27444, son los que corresponden al procedimiento trilateral.

b) posición amplia, el procedimiento trilateral previsto en el TUO de la Ley 27444 es supletorio a los procedimientos trilaterales que podrían establecer otras leyes especiales, *ergo*, los procedimientos administrativos que se siguen ante tribunales o consejos administrativos son procedimientos trilaterales desde que implican dos (2) administrados y un tribunal administrativo que resuelve; de esta manera, son procedimientos trilaterales los que se siguen ante los siguientes órganos colegiados:

a) Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR
b) Tribunal de Fiscalización Ambiental - OEFA
c) Tribunal Administrativo de la Propiedad (TAP)
d) Tribunal Administrativo Previsional (TAP)
e) Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (ORPE) de la SBN
f) Consejo de Minería
g) Consejo Superior de Justicia Deportiva y Honores del Deporte – IPD
h) Consejo del Notariado - MINJUS
i) Tribunal Fiscal
j) Tribunal Registral
k) Tribunal de Contrataciones del Estado
l) Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD
m) Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas
n) Tribunal de Fiscalización Laboral
o) Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas
p) Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

q) Tribunal del Servicio Civil
r) Tribunal Disciplinario del INPE
s) Tribunal de solución de reclamos de usuarios – TRASU – OSIPTEL
t) Tribunal de solución de controversias – OSINERGMIN
u) Tribunal de solución de controversias – OSITRAN
v) Tribunal administrativo de solución de reclamos de usuarios de los servicios de saneamiento – TRASS – SUNASS
w) Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP)
x) Jurado Nacional de Elecciones

VI. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

Ab initio, el procedimiento trilateral se rige por lo dispuesto en el Capítulo I del Título IV del TUO de la Ley 27444 y en lo demás por lo previsto en el TUO de la Ley 27444; respecto de los procedimientos administrativos trilaterales regidos por leyes especiales, el Capítulo I del Título IV del TUO de la Ley 27444 tendrá únicamente carácter supletorio[11].

1. Inicio del procedimiento. El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio[12], la parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como "reclamante" y cualquiera de los emplazados será designado como "reclamado"[13]. Por su parte, un procedimiento trilateral de oficio, *verbi gratia*, sería el procedimiento sumario donde el consumidor - administrado denuncia a un proveedor ante INDECOPI quien inicia de oficio el procedimiento, siendo parte del mismo el administrado denunciante, generándose la trilateralidad.

2. Reclamación. La reclamación deberá contener los requisitos de los escritos, en efecto todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente[14]:

a. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente. La reclamación también **debe contener el nombre y la dirección de cada reclamado**, los motivos de la reclamación y la petición de sanciones u otro tipo de acción afirmativa[15].
b. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho. La autoridad podrá solicitar **aclaración de la reclamación** de admitirla, cuando existan dudas en la exposición de los hechos o fundamentos de derecho respectivos[16].
c. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
d. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
e. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real, este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
f. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA. La reclamación deberá ofrecer las pruebas y

[11] Art. 230 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[12] Art. 231 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[13] Art. 229 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[14] Art. 124 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[15] Art. 232 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[16] Art. 232 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

acompañará como anexos las pruebas de las que disponga[17].
g. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

Ingresado el escrito o formulada la subsanación debidamente, se considera recibido a partir del documento inicial, salvo que se trate de un procedimiento trilateral, en cuyo caso la presentación opera a partir de la subsanación[18].

Asimismo, en los procedimientos trilaterales, no se permite que los administrados pueden remitir sus escritos, con recaudos completos, mediante la modalidad de correo certificado con acuse de recibo a la entidad competente[19].

3. Contestación de la reclamación. Una vez admitida a trámite la reclamación se pondrá en conocimiento del reclamado a fin de que éste presente su descargo[20]. El reclamado deberá presentar la contestación de la reclamación dentro de los quince (15) días posteriores a la notificación de ésta; vencido este plazo, la Administración declarará en rebeldía al reclamado que no la hubiera presentado. La contestación deberá contener los requisitos de los escritos indicados *ut supra*, así como la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho; las alegaciones y los hechos relevantes de la reclamación, salvo que hayan sido específicamente negadas en la contestación, se tendrán por aceptadas o merituadas como ciertas[21].

Las **cuestiones** se proponen conjunta y únicamente al contestar la reclamación o la réplica y son resueltas con la resolución final[22]. Las cuestiones que planteen los administrados durante la tramitación del procedimiento sobre extremos distintos al asunto principal, no suspenden su avance, debiendo ser resueltas en la resolución final de la instancia, salvo disposición expresa en contrario de la ley[23].

En el caso de que el reclamado no cumpla con presentar la contestación dentro del plazo establecido, la administración podrá permitir, si lo considera apropiado y razonable, la entrega de la contestación luego del vencimiento del plazo[24]. Esta es una excepción, a la regla: **la preclusión por el vencimiento de plazos administrativos opera en procedimientos trilaterales**, por existir dos o más administrados con intereses divergentes, deba asegurárselas tratamiento paritario[25].

Adicionalmente a la contestación, el reclamado podrá presentar una réplica alegando violaciones a la legislación respectiva, dentro de la competencia del organismo correspondiente de la entidad. La presentación de **réplicas y respuestas a aquellas réplicas** se rige por las reglas para la presentación y contestación de reclamaciones, excluyendo lo referente a los derechos administrativos de trámite[26].

Existe la **prohibición de responder a las contestaciones**, *ergo*, la réplica a las contestaciones de las reclamaciones, no está permitida; los nuevos problemas incluidos en la contestación del denunciado serán considerados como materia controvertida[27].

4. Pruebas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los

[17] Art. 232 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[18] Art. 137 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[19] Art. 131 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[20] Art. 231 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[21] Art. 233 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[22] Art. 233 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[23] Art. 158 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[24] Art. 233 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[25] Art. 151 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[26] Art. 233 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[27] Art. 234 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas; sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público[28]. Por su parte, la administración sólo puede prescindir de la actuación de las pruebas ofrecidas por cualquiera de las partes por acuerdo unánime de éstas[29].

5. Resolución final. *Ab initio*, el silencio negativo[30] es aplicable en los procedimientos trilaterales[31]. Por su parte, en el caso de los procedimientos administrativos trilaterales, las entidades podrán ordenar en el acto administrativo que causa estado la condena de costas y costos por la interposición de recursos administrativos maliciosos o temerarios[32]. Asimismo, en el caso de procedimientos trilaterales, las resoluciones finales que ordenen medidas correctivas constituyen títulos de ejecución conforme al Código Procesal Civil, una vez que el acto quede firme o se haya agotado la vía administrativa[33].

6. Impugnación. Contra la resolución final recaída en un procedimiento trilateral expedida por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, sólo procede la interposición del **recurso de apelación**, de no existir superior jerárquico, sólo cabe plantear **recurso de reconsideración[34]**. La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva. El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo[35]. Dentro de los quince (15) días de recibido el expediente por el superior jerárquico se correrá traslado a la otra parte y se le concederá plazo de quince (15) días para la absolución de la apelación[36]. Con la absolución de la otra parte o vencido el plazo a que se refiere el artículo precedente, la autoridad que conoce de la apelación podrá señalar día y hora para la vista de la causa que no podrá realizarse en un plazo mayor de diez (10) días contados desde la fecha en que se notifique la absolución de la apelación a quien la interponga[37]. La administración deberá emitir resolución dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de realización de la audiencia[38].

VII. CONCILIACIÓN Y TRANSACCIÓN EXTRAJUDICIAL

Durante el desarrollo del procedimiento trilateral la administración debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia[39]. En los casos en los que la Ley lo permita y antes de que se notifique la resolución final, la autoridad podrá aprobar acuerdos, pactos, convenios o contratos con los administrados que importen una transacción extrajudicial o conciliación, con el alcance, requisitos, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos poner fin al procedimiento administrativo y dejar sin efecto las resoluciones que se hubieren dictado en el procedimiento. El acuerdo

[28] numeral 1.11, artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[29] Art. 235 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[30] Si bien las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo negativo, no se podrá ejercer esta facultad respecto de los procedimientos trilaterales (Art. 38 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú).
[31] Art. 38 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[32] Art. 56 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[33] Art. 205 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[34] Art. 237 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[35] Art. 237 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[36] Art. 237 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[37] Art. 237 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[38] Art. 237 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[39] Art. 231 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

podrá ser recogido en una resolución administrativa[40]. Los citados instrumentos deberán constar por escrito y establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes y el plazo de vigencia[41]. Al aprobar los acuerdos, la autoridad podrá continuar el procedimiento de oficio si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase interés general[42].

Por otro lado, en el procedimiento trilateral procede el desistimiento[43], *ergo*, procede el desistimiento del procedimiento, el desistimiento de la pretensión y el desistimiento de actos y recursos administrativos.

VIII. MEDIDAS CAUTELARES

En cualquier etapa del procedimiento trilateral, de oficio o a pedido de parte, podrán dictarse medidas cautelares[44]. Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares administrativas previstas en el procedimiento administrativo u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir[45]. Las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción[46]. Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento[47]. No se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados[48].

Si el obligado a cumplir con una medida cautelar ordenado por la administración no lo hiciere, se aplicarán las normas sobre ejecución forzosa prevista en los artículos 203 al 211 del TUO de la Ley 27444[49]. Esto es:

a) Ejecutoriedad del acto administrativo (Art. 203 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
b) Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo (Art. 204 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
c) Ejecución forzosa (Art. 205 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
d) Notificación de acto de inicio de ejecución (Art. 206 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
e) Medios de ejecución forzosa (Art. 207 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
f) Ejecución coactiva (Art. 208 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
g) Ejecución subsidiaria (Art. 209 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
h) Multa coercitiva (Art. 210 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
i) Compulsión sobre las personas (Art. 211 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)

Cabe la apelación contra la resolución que dicta una medida cautelar solicitada por alguna de las partes dentro del plazo de tres (3) días contados a partir de la notificación de la resolución que dicta la medida. Salvo disposición legal o decisión

[40] Art. 238 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[41] Art. 238 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[42] Art. 238 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[43] Art. 238 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[44] Art. 236 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[45] Art. 157 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[46] Art. 157 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[47] Art. 157 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[48] Art. 157 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[49] Art. 236 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

de la autoridad en contrario, la apelación no suspende la ejecución de la medida cautelar[50]. La apelación deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de (1) día, contado desde la fecha de la concesión del recurso respectivo y será resuelta en un plazo de cinco (5) días[51].

CONCLUSIONES

El procedimiento trilateral también denominado triangular o cuasijurisdiccional, se opone al procedimiento lineal o bilateral, incluyendo, desde un punto de vista amplio, el procedimiento concurrencial, procedimiento por oposición y el procedimiento administrativo arbitral. Sin embargo, el procedimiento trilateral en el ordenamiento jurídico peruano sólo comprende a los procedimientos contenciosos entre dos (2) o más administrados frente a una entidad pública, lo que implica una posición restrictiva a los procedimientos trilaterales que se inician en primera instancia y una posición amplia que incluye a los procedimientos trilaterales que se realizan en los tribunales o consejos administrativos generalmente en procedimientos recursivos[*].

REFERENCIAS

- Circular G-184-2015 (01 de octubre de 2015). Circular de Atención al Usuario. Perú: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Decreto Supremo 002-2019-SA (31 de enero de 2019). Reglamento para la Gestión de Reclamos y Denuncias de los Usuarios de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud - IAFAS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPRESS y Unidades de Gestión de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - UGIPRESS, públicas, privadas o mixtas. Perú.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Ley 29733 (03 de julio de 2011). Ley de protección de datos personales. Perú.
- Resolución 2249-2012/SC2-INDECOPI (19 de julio de 2012). Expediente 229-2011/PS-INDECOPI-PIU. Perú: Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.
- Resolución de Consejo Directivo 019-2011-CD-OSITRAN (11 de junio de 2011). Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN. Perú: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.
- Resolución de Consejo Directivo 047-2015-CD/OSIPTEL (14 de mayo de 2015). Reglamento para la atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Perú: Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.
- Resolución de Consejo Directivo 066-2006-SUNASS-CD (14 de enero de 2007). Reglamento General de Reclamos de Usuarios de Servicios de Saneamiento y Documento de Análisis de Impacto Regulatorio. Perú: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

[50] Art. 236 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[51] Art. 236 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[*] El autor es jurista, maestro y abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN 269-2014-OS/CD (23 de enero de 2015). Directiva "Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural". Perú: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI 159-2010-INDECOPI/COD (14 de noviembre de 2010). Aprueban Directiva Nº 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor. Perú.

ANEXO 01
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO TRILATERAL

